

## História dos Partidos Políticos e Infidelidade Partidária \*

*José Nepomuceno da Silva\*\**

### O Mandato Eletivo – De quem é

*Fidelitas quæ sera tamen*

Tema da hora, ponho-me a dissertar, sempre com a reserva e respeito a melhores óticas, sobre a polêmica questão da perda do mandato do “trânsfuga”, isto é, daquele que, desmotivadamente, muda de partido, durante a mesma legislatura.

Isto, digo desde já, é inconcebível no Estado Democrático de Direito, partindo da premissa de que (CF, 1º, V) esse estado tem como preceito fundamental o **pluralismo político**, que significa participação plural da sociedade e essa participação é vasta, envolvendo, sobretudo, os **partidos políticos**, vendo-se estes como vetor, conforme Bobbio, de uma “*sociedade composta de vários centros de poder*”, cada um com sua identidade representativa de uma determinada idéia coletiva, voltada ao bem comum (comum + unidade = comunidade), segundo a concepção aristotélica.

Como o julgamento do Tribunal Superior Eleitoral ainda persiste (certamente haverá recursos), por ética, limitar-me-ei a comentar os aspectos constitucionais e eleitorais, segundo minha modesta visão principiológica sobre o tema.

Por primeiro, impõe-se desfazer um equívoco na elaboração da mídia quando fala que o mandato é do partido e não do candidato. Não é bem isto. O mandato, na verdade, é do povo, seu outorgante, que detém o poder do sufrágio e do voto, no comando da República (CF/ 88, art. 14, *caput*). É mesmo inconcebível negar a origem e titularidade do **mandato popular**. Quem o faz, nega a própria **soberania popular**, que os constituintes de 88

---

\* Palestra proferida em 29.05.2008, na Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes - Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

\*\* Mestre em Direito Público. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

erigiram, com outros (inc. I do art. 1º), como princípio fundamental do **Estado Democrático de Direito**. Pois,

a soberania popular é a qualidade máxima do poder extraída da soma dos atributos de cada membro da sociedade estatal encarregado de escolher os seus representantes no governo através do sufrágio universal e do voto direto, secreto e igualitário (LAMMÊGO BULOS, *CF anotada*. 5ª ed. Saraiva, 2003, p. 480).

Por segundo, sobre aqueles que não compreendem como pode alguém perder mandato, por hipótese não contemplada na Constituição (arts. 55 e §§ 1º ao 3º e 56), esclarece-se que não se trata dessa inferência, vista em seu sentido estrito (ninguém perde o que não tem). Também não há como pôr antolhos ou otimizar, como se tem feito até agora, a interpretação do art. 15 da Constituição, como se aquela limitação a tudo resolvesse, o que não é verdade. Ali, o legislador constituinte tratou dos casos em que o Estado, politicamente falando, investe-se contra o eleito que infringiu as normas então expendidas. O que nos propomos a tratar, nas linhas adiante, tem outra vertente, como se verá. Duas são as formas que ensejam a perda do mandato: a **cassação** e a **extinção**, compreendendo-se, na última, a hipótese da **renúncia**, que se perfila com outras, como a da morte, da interdição da pessoa, do abandono e da aquisição de outra nacionalidade por naturalização voluntária (CF, art. 12, § 4º, II), casos em que ao Legislativo ou Judiciário só cabe a função declaratória da vacância, permitindo-se a convocação do suplente, ou do vice.

É no termo **renúncia** (instituto de direito civil, significando o ato voluntário daquele que abre mão de alguma coisa ou direito próprio) que iremos tipificar a sobrevalia da interpretação, segundo meu alcance, dada pelo TSE, ao responder à consulta do PFL (atual Democratas). No caso, essa renúncia é abdicativa, posta em favor de alguém (suplente ou vice), que se pôs em permanente e angustiante expectativa, às vezes por todo o período de 4 (quatro) anos, mas que se vê frustrado (ele e, mais que ele, seu partido) com a inesperada mudança – “*de mala e cuia*” – do titular para outra agremiação, como se não tivesse (mas tem) qualquer vínculo com aquela pela qual se elegeu.

Aliás, sobre a hipótese da perda do mandato por aquisição de outra nacionalidade, confira-se a doutrina e os precedentes, expendidos por Uadi Lammêgo Bulos (*Curso de direito constitucional*. 2ª ed. Saraiva, p. 703), *verbis*: **“Sendo a nacionalidade brasileira pressuposto para a aquisição de direitos políticos, aquele que a perde, por decisão administrativa, adquirindo outra por vontade própria, passa a ser estrangeiro. Como o estrangeiro é inalistável, não pode votar, muito menos ser votado. Logo, os que adquirem outra nacionalidade por naturalização**

**voluntária perdem os direitos políticos**". O renomado autor elenca os seguintes precedentes: TSE, Pleno, Proc. n. 2.410/01 – CGE/DF, Rel. Min. Garcia Vieira, *DJ* 1, de 10-10-2001, p. 95; TSE, Pleno, Proc. n. 2.420/01 – CGE/RJ, Rel. Min. Garcia Vieira, *DJ* 1, de 10-10-2001, p. 95.

Sem falar no componente ético da questão (não há política sem ética, pois os termos se fluem num só significado), impera dizer que o direito de alguém se filiar e se desfiliar é constitucional (CF/88, art. 5º, XX), portanto unilateral. Mas a questão não é esta, sim, do mandato. Aí, são outros “*quinientos*”, pois há uma delegação, uma outorga, uma responsabilidade plural, que torna difusa a questão, mas não a análise, esta, simples, se a virmos de baixo para cima, isto é, de quem outorga o mandato – o povo – para aquele que o exerce. Os “*trânsfugas*” e os “*nescientes*” na questão são os que a tornam confusa, sob intolerável maquiavelismo ou oportunismo.

Se o mandato pertence ao povo, que o deposita no partido (e partido é parte da *polis*, isto é, do pensamento do povo), o ato de desfiliar, como se a exercitar um direito constitucional, implica, necessariamente, a abdicação daquele mandato em favor do suplente ou do vice, pois, inquestionavelmente, o que ocorre é, como dito, uma renúncia, penso que expressa ou reflexa. Isto porque, quando da filiação, há, sempre, um compromisso firmado com os estatutos dessa agremiação (pela qual se elegeu). E nenhum partido dispõe, em seu estatuto, sobre a permissão do seu eleito levar consigo o mandato, após se desfiliar. A desfiliação, se desmotivada, implica o rompimento desse compromisso, daí dizer-se que é expressa a renúncia, por corolário óbvio.

Até porque há interesse subjetivo, público e privado do partido político na preservação do mandato do seu filiado. Cite-se, a exemplo, a necessidade de o partido ter essa representação para propor o **mandado de segurança coletivo** (CF, art. 5º, LXX, *a*), pois só pode impetrá-lo o “**partido político com representação no Congresso Nacional**” (grifo do autor).

Ora, se os Partidos Políticos, di-lo a própria Constituição em seu art. 17, são pessoas jurídicas de direito privado, haveremos de aplicar a cogência do Código Civil, elegendo aí uma disponibilidade (direito disponível), no caso, extraída da renúncia ao mandato, deixando-o na agremiação pela qual se elegeu. Sobre a natureza jurídica de direito privado dos partidos políticos, confirmam-se os comentários expendidos por Pedro Lenza, *verbis*:

Definitivamente, os partidos políticos são verdadeiras instituições, pessoas jurídicas de direito privado, na medida em que a sua constituição se dá de acordo com a lei civil, no caso a Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73). Essa regra é corroborada pelos artigos 45 e 985 do novo Código Civil, que, trazendo disposições gerais, estabelece o início da existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações porque passar o ato constitutivo. O art. 120 da Lei de Registros Públicos, lei especial, estabelece os requisitos específicos (*Direito constitucional esquematizado*. 12<sup>a</sup> ed. Saraiva, p. 698).

Assim, a filiação partidária (exigência constitucional, art. 14, V) é, em suma, um contrato civil, embora de interesse público. Em sendo assim, se o interesse público perpassa ou derroga o interesse particular (privado), não há como sustentar ou endossar a falível idéia ou tese de o “trânsfuga”, ao sair, desmotivadamente, levar, a reboque, o que não é mais seu (o **mandato popular**). Nessa ótica civilista, aquela desfiliação equivale à resilição unilateral e automática, pelo simples ato de se desfiliar.

E nem adianta pensar ou argumentar que o silêncio do estatuto permitiria arrestar o mandato. Isto seria mais uma suspicácia do “trânsfuga”. Isto porque, na interpretação dos atos jurídicos (a filiação partidária é ato jurídico substancial e político) é imprescindível a presença da **boa-fé** e da **ética**, que, aliás, são princípios orientadores do Código Civil de 2002. É evidente, pois, e sob qualquer ângulo de análise, que esse “*troca-troca*” de partidos, nunca visto na história política brasileira, não recepciona ou abriga aqueles princípios. Mesmo se deles abstrairmos o raciocínio, volvendo-o à exegese das normas constitucionais ou do constitucionalismo do futuro, só por estas não há como interpretar ou acolher essa lamentável e atual prática de alguns políticos. Pois a interpretação da norma jurídica, conforme Kildare Carvalho (*Direito constitucional*, 11<sup>a</sup> ed. Del Rey, 2005, p. 239): “*consiste na atividade intelectual que tem por finalidade preeminente tornar possível a aplicação de enunciados normativos, abstratos e gerais, a situações da vida, particulares e concretas*”. É como estou a ver a avançada interpretação do TSE para, no plano prático, coibir ou abrir espaço (apenas respondeu a uma consulta) para acabar com essa intolerável anomalia comportamental de uns (ainda bem) poucos políticos neste país.

O “trânsfuga”, sobre o mandato que recebeu do povo, a par de ter direitos (de representação), provindos do sistema partidário, na verdade, tem é **poder-dever**, sobretudo o da prática da boa política e da solidariedade, tudo sob a ética do bem comum, perante toda a coletividade.

Essa nova interpretação atende, num só gesto, aos anseios da sociedade política brasileira, neste crucial momento de sua vida política, pondo-se a solução judiciária (TSE) numa elogiável visão maximalista em prol da verdadeira e buscada ética político-partidária.

A exceção principal fica para o caso dos eleitos, no Legislativo, sob o sistema de coligação. Embora haja divergência nesse pormenor, penso que, nessa hipótese, como dissemos, o eminente Des. Sebastião Renato de Paiva e eu, em nosso artigo “*A importância do instituto da fidelidade partidária na reforma política brasileira*”, *verbis*: “**Nesse caso, se a eleição for do Legislativo, o afastamento voluntário seria, em tese, possível, sem a perda do mandato, vez que esse sistema, em seu conjunto, é que, como regra, elegeu o trânsfuga**”. Outra exceção ocorre quando o partido (no nível nacional, claro) é extinto. Aí, a filiação em outro é plenamente justificada, arretando-se, óbvio, o mandato. A Resolução TSE n. 22.610, de 25.10.2007, regulamentando o processo de perda de mandato, em hipótese que tal, elenca como justa causa as seguintes: **a) incorporação ou fusão do partido; b) criação de novo partido; c) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; d) grave discriminação pessoal**. Quanto à primeira exceção (coligação), fique claro que a possibilidade de retirada, naquela hipótese, é tão-só para os partidos, então coligados, isto é, aqueles coligados quando da eleição do “trânsfuga”, não de outra coligação, ulteriormente celebrada.

O predito autor Pedro Lenza, na citada obra (p. 706) faz os seguintes comentários a respeito do tema, instando sua transcrição, *verbis*:

**Muito se discutiu sobre a questão da fidelidade partidária. O STF, em 03 e 04.10.2007, julgando os MS 26.602, 26.603 e 26.604, resolveu a matéria e entendeu que a fidelidade partidária é princípio constitucional e deve ser respeitado pelos candidatos eleitos. Assim, teoricamente, aquele que mudar de partido (transferência de legenda) sem motivo justificado, perderá o cargo eletivo. Isto porque reconheceu o STF o caráter eminentemente partidário do sistema proporcional e as interrelações entre o eleitor, o partido político e o representante eleito. Mudar de partido caracteriza desvio ético-político e gera desequilíbrio no Parlamento. É fraude contra a vontade do povo. No caso dos referidos MS, o STF apreciou somente em relação aos mandatos eletivos sob as regras do sistema proporcional (deputados e vereadores). Nesse sentido, segundo o julgamento pelo TSE na CTA 1.398, o STF fixou a data de 27.03.2007 como o marco a partir do qual qualquer eleito (pelo sistema proporcional) que mudar de partido, sem justo motivo, estará violando as regras de fidelidade partidária. O TSE, no julgamento da CTA 1.407, entendeu que também para os cargos eletivos pelo sistema majoritário incidirá a regra de perda do cargo para o eleito infiel (salvo, claro, justa causa). Para esses cargos a data marco foi a de 16.10.2007, ou seja, qualquer eleito pelo sistema majoritário (Chefes do**

**Executivo e Senadores) que mudar de partido a partir da referida data perde o cargo, salvo justo motivo.**

É preciso enfatizar que, em qualquer das hipóteses de retomada do mandato, é necessária a instauração, no âmbito partidário, do devido processo legal, administrativo, garantindo-se o contraditório e a ampla defesa ao trânsfuga. Isto, além de constitucional (CF, art. 5º, LV) resulta de inúmeras jurisprudências, por exemplo a do TSE, no acórdão proferido no REE n. 13.947-CE, de 15.10.1996, Rel. Min. Diniz de Andrada, ali ementado: **“Infidelidade partidária. Sua apuração. Exigência do devido processo legal. Contraditório e ampla defesa. Recurso não conhecido”**.

Finalizando, esclarece-se que a ação correspondente processar-se-á perante o TSE quando o trânsfuga for titular de mandato federal, ressaíndo os demais casos (deputados estaduais e vereadores) à competência dos Tribunais Regionais Eleitorais dos respectivos Estados. Foi altamente inteligente essa providência, pois preservou a coerência, evitando os naturais desencontros de interpretação, fosse a questão expungida na justiça comum de cada Comarca ou Tribunal de Justiça. Aliás, cheguei a escrever a respeito (Competência da Justiça Comum) por entender exaurida, com a diplomação, a competência da Justiça Eleitoral, salvo, claro, os recursos residuais, neles o RcD (CE 262) e a AIME (CF 14, § 10). Quedo-me, por isso, e nesse caso, à ótica do colendo Tribunal Superior Eleitoral.

Então, gritemos, numa só voz, não só dos mineiros, mas de todos os brasileiros: *Fidelitas quæ sera tamen* (Fidelidade ainda que tardia).

## Soberania Popular: Exortação ao Voto Consciente\*

*José Nepomuceno Silva\*\**

Aproximam-se novas eleições, dessa feita, municipais. Nelas estaremos vivenciando um aprimoramento dos cidadãos no exercício do sufrágio, *maxime ante* os recentes acontecimentos, geradores de inúmeras CPIs, que, a par de seu caráter depurativo, têm o condão de transmitir maior conhecimento e responsabilidade dos eleitores, cujo resultado - para melhor - advirá, não tenham dúvida no fluir do pleito que se avizinha.

Neste artigo, procuraremos exortar a importância do cidadão para o soberano exercício do **sufrágio** e do **voto**, de modo consciente.

O voto, salvo exceções - ainda minoritárias - costumamos destiná-lo ao amigo, vizinho, patrão, ao que melhor falou na propaganda mais recente, ao amigo do amigo etc., dando pouca ou nenhuma importância ao Partido, pelo qual seu candidato está a concorrer, esquecendo-se de que, ao comparecer à urna e imprimir os dois primeiros dígitos, estamos votando, primeiro no Partido, isto quando se tratar de candidato a Deputado, pois o candidato a Governador e a Presidente adota o número de seu Partido. O candidato ao Senado é registrado com 3 (três) dígitos, correspondendo os dois (2) primeiros ao do Partido, pelo qual concorre. O sistema de tudo começar com o número do Partido se justifica na evidência de que nossa democracia é partidária, isto é, preocupa-se (ou vota-se) primeiro no ideário (a causa); ao depois, naquele que, defensor dela, quer chegar ou permanecer no poder.

Como a democracia só se aperfeiçoa a partir do voto, é preciso conscientizar a todos que a Constituição, ao erigir a soberania (art. 1º, I) como fundamento primaz da República, atribuiu-lhe a legitimidade do comando político do País, tanto verdade que, no parágrafo único do mesmo artigo, expendeu: **“Todo o poder emana DO POVO, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”**. (destaquei)

---

\* Artigo referido na palestra proferida em 29.05.2008, na Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes - Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

\*\* Mestre em Direito Público. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

É exatamente esse poder soberano que torna obrigatório o voto, já que nenhum cidadão, consciente, tem direito de renunciar à prerrogativa que ele mesmo erigiu, como fundamento do Estado Democrático de Direito. E o voto se torna ainda mais obrigatório quando nos deparamos com o desvio de conduta de alguns daqueles que, em eleições passadas, sufragamos seus nomes nas urnas. Omitir nessa hora é ato de irresponsabilidade; é abdicar de um impostergável direito, sabendo-se que o indesejável voto em branco ou nulo (após a Lei 9.504/97, se equivalem) acaba por referendar os outros votos válidos, alguns até destinados a candidatos não qualificados à verdadeira ética democrática. Assim, conscientize-se eleitor(a) que nulificar ou votar em branco é, indiretamente, votar em alguém. Assuma, pois, seu papel democrático na República, que é sua. Vote positivamente. Se não em alguém especificamente, vote no Partido de sua preferência, mas vote.

Já houve algum aprimoramento democrático, mas é preciso mais, muito mais. Surgiram jovens e bons políticos, outros, todavia, nem tanto. A mídia e as CPIs que o digam. Expulsar estes últimos é tarefa de todos nós, com o voto válido, principalmente.

É preciso, pois, ter consciência plena da responsabilidade do voto que, se de mero favor ou em troca de alguma coisa - infelizmente isso ainda acontece -, fere, de morte, o interesse coletivo, pois desnatura a instituição, no caso próximo, o Executivo e Legislativo, federal e estadual.

O constituinte de 1988, na redação daquele parágrafo único, ao dizer que o povo exerce o poder diretamente nos “**termos desta Constituição**”, especificou, no art. 14, as espécies em que o cidadão assim o exercita, *verbis*

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular”.

A lei a que se refere o predito *caput* é a de nº 9.709, de 18.11.98.

O que ela regulamentou, em verdade, é o modo de execução dos referidos incisos I, II e III, mas é preciso enfatizar que, neles, não se esgota a plenitude da soberania popular, pois ela, antes daquela explicitação, diz que **será exercida pelo sufrágio universal** (potência do cidadão de

participar da vida política de seu País) e **pelo voto** (exercício daquela potencialidade) **direto e secreto, com valor igual para todos.**

Nós eleitores, em regra, somos como “uma espécie de elefante de circo”, que age sob o comando da varinha de condão (expressão que significa, segundo o Dicionário Aurélio, “virtude especial ou poder misterioso a que se atribui influência benéfica ou maléfica”). No caso, nossa força bruta é a inteligência. Não sabemos, por hipossuficiência cultural ou por mera comodidade, a exata força que temos. Pois aí está: eleitor(a), nossa modesta exortação ao seu poder de comandar este País diretamente, elegendo, validamente, seu bom representante (Presidente, Governador, Senador ou Deputado), através do VOTO, que deve ser absolutamente consciente. Não se omita, pois a Nação é sua família maior, carece ela do seu comando. O voto é sua consciência cívica. Não se curve, não se venda, não entregue seu poder. O fim da corrupção depende de você. Se você refletir e agir assim, este nosso País, sem dúvida, terá dias melhores. Esperamos que dê início à reação com seu voto válido nas próximas eleições.